



COMUNICADO 42 18 y 19 de septiembre

Sentencia C-395/24
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente D-15564

La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en la demanda presentada en contra del numeral 5 del artículo 35, y los artículos 36 y 37 parciales de la Ley 2277 de 2022, relacionados con el impuesto al patrimonio

1. Normas demandadas

“LEY 2277 DE 2022

(diciembre 13)

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 35. Adiciónese el Artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 292-3. Impuesto al patrimonio - sujetos pasivos. Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta.

2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo

las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.

5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el Artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento

financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.

PARÁGRAFO 1o. Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

PARÁGRAFO 2o. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente Artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza del establecimiento permanente.

ARTÍCULO 36. Adiciónese el Artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 294-3. Hecho generador. El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT.

Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido/ calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

ARTÍCULO 37. Adiciónese el Artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 295-3. Base gravable. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a primero (1) de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este Artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras doce mil (12.000) UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

(...)"

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados por los ciudadanos Carolina Roza Gutiérrez, Leonardo Cote Botero y Nicolás Sanabria Caicedo contra el numeral 5 del artículo 35, y contra los artículos 36 y 37 parciales de la Ley 2277 de 2022, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada por tres ciudadanos contra el numeral 5 del artículo 35, y contra los artículos 36 y 37 de la Ley 2277 de 2022, los cuales regulan los

sujetos pasivos, el hecho generador y la base gravable del impuesto al patrimonio.

En el trámite se admitieron dos cargos de inconstitucionalidad. El primero planteó la violación de los principios de igualdad y equidad tributaria en su dimensión horizontal por la distinción de trato entre las sociedades extranjeras que son sujetos pasivos del impuesto al patrimonio. El segundo planteó la violación de la competencia de los municipios para gravar la propiedad inmueble prevista en el artículo 317 de la Constitución como consecuencia de la inclusión de ese tipo de propiedad en la base gravable del impuesto al patrimonio. En este mismo cargo, los actores se refirieron a la transgresión de la autonomía de las entidades territoriales prevista en el artículo 287 superior.

Si bien se habían admitido los cargos descritos, tras un estudio detallado de la demanda y de las intervenciones presentadas, la Sala Plena decidió inhibirse pues encontró que los cargos no cumplían con los requisitos para adelantar un estudio de fondo.

En relación con el cargo primero, que propuso la violación del principio de igualdad y de equidad tributaria en su dimensión horizontal, la Sala Plena encontró que los demandantes no presentaron razones suficientes que demuestren que la distinción de trato entre las sociedades extranjeras destinatarias de las normas demandadas era injustificado. Esto, debido a que los actores se limitaron a señalar que la distinción carecía de justificación.

En el trámite legislativo se indicó que la ley persigue diferentes objetivos, entre ellos el aumento del recaudo e incentivar la adquisición de cierto tipo de bienes que se consideran valiosos para el legislador. Estos propósitos no fueron considerados por los demandantes de cara a la distinción acusada. Adicionalmente, los demandantes tampoco consideraron las características de los activos a partir de los cuales la disposición acusada diferencia a las sociedades extranjeras, particularmente de las acciones, cuentas por cobrar e inversiones de portafolio. Estas falencias de la argumentación afectaron la pertinencia, especificidad y suficiencia del cargo.

En síntesis, el cargo que planteó un juicio por violación de la equidad horizontal incumplió las exigencias de pertinencia, especificidad y suficiencia, debido a que los actores se limitaron a señalar que la distinción de trato que prevé la norma es injustificada y no consideraron las especiales características del tipo de bienes a partir de los cuales la norma diferencia a las sociedades extranjeras. Por lo tanto, no

presentaron elementos suficientes para demostrar que la distinción de trato es injustificada.

En relación con el cargo segundo, que planteó que la inclusión de la propiedad inmueble en la base gravable del impuesto al patrimonio viola la competencia de los municipios prevista en el artículo 317 superior, la Corte consideró que los demandantes no cumplieron las cargas argumentativas exigidas para el cambio de precedente constitucional que resuelve el planteamiento de los demandantes, como pasa a explicarse.

Según la jurisprudencia, cuando se pretende un cambio en el criterio jurisprudencial vigente los demandantes tienen una carga argumentativa mayor, la cual consiste en explicar por qué el criterio que proponen materializa en mejor medida los mandatos constitucionales o identificar un error en el criterio vigente. Esta exigencia obedece a los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Sobre la inclusión de la propiedad inmueble en la base gravable del impuesto al patrimonio a la luz del artículo 317 superior hay un precedente constitucional vigente que se deriva de las sentencias C-876 de 2002 y C-990 de 2004. Aunque los demandantes señalaron que ese precedente no era aplicable, se limitaron a identificar algunas diferencias del impuesto demandado en esta oportunidad con el examinado en las sentencias en mención. En consecuencia, los accionantes no demostraron que el precedente no resultara aplicable y tampoco cumplieron las cargas argumentativas exigidas para modificar dicha postura.

Finalmente, los demandantes indicaron que la inclusión de la propiedad inmueble en la base gravable del impuesto al patrimonio viola la autonomía de las entidades territoriales, particularmente el artículo 287 de la Constitución. Los ciudadanos se limitaron a mencionar dicha afectación, pero no explicaron de manera concreta cómo las disposiciones acusadas podrían restringir las competencias de los municipios y distritos, al punto de restarle eficacia a su autonomía. En este sentido, aunque se mencionó el posible impacto en un principio constitucional, no se especificó la forma concreta en la que la imposición patrimonial podría amenazar, de manera cierta y específica, la autonomía de los territorios.

Las magistradas **Cristina Pardo Schlesinger** y **Natalia Ángel Cabo** presentaron **aclaración de voto** frente a la decisión de inhibición en el cargo que cuestionó la distinción de trato entre las sociedades extranjeras. Señalaron que, si bien respetan el criterio jurisprudencial

vigente sobre los requisitos de aptitud, disienten de las estrictas cargas argumentativas que hoy se exigen, particularmente en los cargos por violación del mandato de igualdad.

Las magistradas plantearon, una vez más, su preocupación sobre los estándares de aptitud vigentes, los cuales amenazan el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, y reiteraron la invitación a reflexionar sobre las consecuencias socio-políticas de esos presupuestos y de la forma en la que se aplican. La acción pública de inconstitucionalidad no sólo fue diseñada para permitir que los ciudadanos accedan de forma directa a la justicia. También fue creada con el propósito de garantizar que los colombianos ejerzan un control político sobre los posibles excesos de poder cometidos en la actividad legislativa, por lo que constituye una herramienta llamada a fortalecer la democracia y la participación ciudadana, cuyo acceso en condiciones de igualdad debe ser asegurado por este Tribunal.

Sentencia SU-396/24

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente T-9.859.224

La Corte amparó el derecho fundamental al debido proceso del Club. En consecuencia, dejó sin efectos, de manera parcial, las sentencias dictadas por la Sala de Descongestión Número 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el marco del proceso ordinario laboral promovido por Luis, un futbolista vinculado laboralmente con la sociedad accionante. En ese proceso, el trabajador pretendía el reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada y las consecuentes condenas a su empleador. La Corte concluyó que la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto sustantivo y, por consiguiente, le ordenó emitir nuevas decisiones exclusivamente en lo que se refiere a la orden de reintegro, de conformidad con lo previsto en la sentencia

1. Antecedentes

Vinculación laboral de Luis con el Club. Desde el 6 de septiembre de 2012, Luis se vinculó laboralmente con el Club para desempeñarse como jugador de fútbol profesional. El 18 de noviembre de 2014, el Club le informó de la terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, a partir del 12 de noviembre del mismo año. Sin embargo, en abril de 2015, como consecuencia de las órdenes dictadas en un proceso de tutela diferente al sub examine, el deportista fue reintegrado. Finalmente, el 15 de diciembre de 2017, el empleador le comunicó de la terminación del contrato de trabajo.

Accidente laboral y tratamiento médico de Luis. El 16 de abril de 2013, Luis sufrió un accidente laboral y fue diagnosticado con luxofractura de cuello de pie izquierdo. En consecuencia, fue intervenido quirúrgicamente el día siguiente e inició su proceso de recuperación. En julio de 2013 y junio de 2014 fue operado nuevamente. Para septiembre de 2014, el deportista hacía “trabajos de campo y fútbol” y, de conformidad con la historia médica deportiva, el 30 de septiembre de 2014 fue dado de alta y se incorporó al equipo, habida cuenta de su “[e]volución excelente”. Como consecuencia de la terminación de su contrato de trabajo en noviembre de 2014, el jugador asistió a los exámenes médicos de retiro. En esa oportunidad, la médica diagnosticó “[s]ecuelas por fractura [...]” y recomendó “[c]ontinuar en tratamiento y seguimiento por ortopedia y fisioterapia por secuelas de tratamiento en MII”, entre otras. Luego del examen de egreso, el futbolista asistió a consultas médicas en las que los profesionales de la salud le ordenaron control por fisiatría, por fisioterapia y advirtieron de la limitación de movilidad de su pie izquierdo. Además, después de su reintegro al Club en cumplimiento de otro fallo de tutela, Luis fue sometido a nuevas cirugías.

Proceso ordinario laboral. Luis presentó demanda ordinaria laboral en contra del Club. Entre otras, solicitó al juez dejar sin efectos la terminación de su contrato de trabajo y ordenar su reintegro. Lo anterior porque, para el momento de la terminación del contrato en noviembre de 2014, no se había recuperado de las secuelas del accidente laboral. Mediante las sentencias de primera y de segunda instancia, los jueces laborales concluyeron que el demandante no gozaba de estabilidad laboral reforzada.

En consecuencia, el deportista interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de segunda instancia. Por medio de la sentencia de 28 de septiembre de 2022, la Sala de Descongestión Número 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia casó la sentencia.

A su juicio, el Tribunal concluyó, de manera equivocada, que el futbolista estaba en excelente estado de salud. Por el contrario, estaba acreditada una limitación para desempeñarse como deportista de alto rendimiento. Entre otras, la Sala de Descongestión advirtió que la anotación sobre su evolución excelente se refería a la cirugía y no a que “estuviera en condiciones óptimas propias para un deportista de alto rendimiento”. Agregó que el examen médico de retiro constataba que el futbolista tenía secuelas derivadas de su lesión. Además, señaló que, si bien algunas pruebas eran posteriores a la fecha de la terminación del contrato de trabajo, daban cuenta de que Luis no estaba en excelente estado de salud para ese momento.

Posteriormente, mediante la sentencia de 28 de marzo de 2023, la Sala de Descongestión (i) revocó la sentencia de primera instancia; (ii) declaró ineficaz el despido sin justa causa, y (iii) ordenó al Club reintegrar a Luis al empleo que ocupaba, sin solución de continuidad, entre otras. La Sala reiteró algunos de los planteamientos de la sentencia de 28 de septiembre de 2022 y concluyó que el juez ordinario laboral incurrió en un desacierto en la valoración probatoria. De un lado, porque la referencia al excelente estado de salud del deportista no significaba que “estuviera en plenitud de su capacidad laboral competitiva como deportista de alto rendimiento”. De otro lado, por cuanto perdió de vista otras anotaciones médicas que demostraban que, luego de su reintegro al Club, a los pocos meses de la terminación del contrato de trabajo, el trabajador tuvo que ser operado de nuevo. Así, al encontrar acreditada la situación de discapacidad al momento de la terminación del contrato, indicó que se activó la presunción de despido discriminatorio que debía desvirtuar el empleador. Sin embargo, siempre dejó claro que el despido era sin justa causa.

Acción de tutela. El 3 de agosto de 2023, el Club interpuso acción de tutela en contra de la Sala de Descongestión por la presunta vulneración de, entre otros, su derecho fundamental al debido proceso. A su juicio, al dictar las sentencias de 28 de septiembre de 2022 y 28 de marzo de 2023, la accionada incurrió en los defectos fáctico y sustantivo. Mediante la sentencia de 22 de agosto de 2023, la Sala de Decisión de Tutelas Número 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia negó la solicitud de amparo. Indicó que la autoridad judicial demandada no incurrió en los defectos alegados porque (i) demostró, de manera razonable, que la terminación del contrato de trabajo fue discriminatoria y (ii) tuvo en cuenta las pruebas que daban cuenta de las condiciones de salud del futbolista. Esta decisión fue confirmada por medio de la sentencia de 11 de octubre de 2023 por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la Sala de Descongestión demandada no incurrió en el defecto fáctico, por cinco razones. Primero, la accionada sí valoró las anotaciones de la historia médica-laboral anteriores a 30 de septiembre de 2014. En efecto, para concluir que la evolución excelente del deportista se refería a la evolución de la cirugía, que no a sus condiciones óptimas, debió valorar las anotaciones anteriores que, además, transcribió en la sentencia reprochada. Segundo, si bien la historia médica-deportiva da cuenta de

que el trabajador hizo trabajos de campo y fue incorporado al equipo profesional, como lo indicó la accionante, el examen médico de retiro refería secuelas del accidente laboral, por lo que requería tratamiento y seguimiento por ortopedia y fisioterapia, entre otras. Por tanto, no resulta irrazonable que la Sala de Descongestión indagara por las referidas secuelas. Tercero, la autoridad judicial accionada valoró pruebas posteriores a la terminación del contrato de trabajo para reafirmar que el deportista no gozaba de excelente estado de salud para el momento de la terminación del contrato. En todo caso, ese análisis contextual resultaba acertado, habida cuenta de las conclusiones sobre las secuelas del accidente laboral y de las recomendaciones médicas que hizo la médica ocupacional en el examen de retiro.

Cuarto, los reproches de la sociedad accionante sobre algunas pruebas en particular se basan en un análisis aislado y descontextualizado. Para el Club, algunas pruebas, a su juicio, no daban cuenta de afectaciones de salud o de alguna enfermedad que le dificultara al jugador desempeñar su profesión. Sin embargo, con esto, la sociedad demandante perdió de vista las pruebas que la Sala de Descongestión tuvo en cuenta para concluir que Luis no estaba en excelentes condiciones de salud al momento de la terminación del contrato de trabajo. Finalmente, la Corte indicó que (i) las conclusiones sobre el dictamen emitido por la ARL no eran relevantes, porque este fue modificado posteriormente, y (ii) el Club se limitó a asegurar algunas pruebas demostraban que, para el momento de la terminación del contrato, el trabajador no gozaba de estabilidad laboral reforzada y continuó desempeñando sus actividades hasta 2017. Sin embargo, la Corte advirtió que se trata de un análisis descontextualizado de las pruebas que, en todo caso, no demostraban de manera evidente que el jugador hubiera continuado desarrollando su actividad, cuando menos porque, luego de su reintegro, siguió presentando problemas de salud.

Sin embargo, la Corte determinó que la autoridad judicial accionada sí incurrió en defecto sustantivo, exclusivamente en lo referido a la orden de reintegro. Esto debido a que la Sala de Descongestión profirió esa orden sin verificar que, en los términos del artículo 26 de la Ley 316 de 1997, las condiciones físicas del jugador fueran compatibles con la labor desempeñada o con otra que pudiese ofrecer el club y de cara a las particularidades propias de los futbolistas profesionales que participan de alta competencia. Esto de conformidad con lo previsto en dicha disposición, cuando establece que la garantía de estabilidad laboral reforzada incluye el reintegro del trabajador, a menos de que su condición sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Para ello debió realizarse un juicio de proporcionalidad, en sede judicial, que

determinase tales circunstancias y, en particular, habida consideración de las excepcionales condiciones ocupacionales que tienen dichos futbolistas profesionales, circunstancias a las que se suman los rasgos socioeconómicos de los futbolistas en Colombia, sus niveles de ingreso generalmente superiores al promedio, la brecha entre la edad promedio de retiro de la actividad competitiva y la edad de jubilación, sus limitaciones de movilidad ocupacional, y la incidencia de lesiones que impiden, de manera definitiva, continuar con la participación en la alta competencia, particularmente al final de la carrera profesional del futbolista. Ello, además, sobre la premisa de que la práctica del fútbol profesional en el ámbito competitivo exige unas condiciones de salud no solo aceptables sino óptimas y exigentes.

Ante esa omisión en la aplicación integral del artículo 26 mencionado y, especialmente, ante la verificación de las condiciones particulares, específicas y excepcionales del ejercicio, como labor profesional, de la actividad deportiva de alta competencia, la Corte amparó el derecho al debido proceso del club accionante, dejó sin efecto las sentencias cuestionadas, únicamente en lo relativo a la orden de reintegro, y dispuso que se adoptase un nuevo fallo de casación y una nueva sentencia de reemplazo, de acuerdo con lo explicado en la presente decisión.

Asimismo, la Corte exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que regulen la materia relativa a la protección de los derechos laborales de los deportistas profesionales respecto de los riesgos ocupacionales derivados de lesiones físicas que los inhabilitan para la práctica competitiva. Estas condiciones, a juicio de la Sala Plena, exigen una regulación que reconozca esas particularidades ocupacionales, proteja los derechos de los trabajadores, en especial aquellos que son titulares de estabilidad laboral reforzada e impida la imposición de consecuencias jurídicas desproporcionadas a los empleadores.

3. Decisión

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de 11 de octubre de 2023, proferida por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo. TUTELAR el derecho al debido proceso del Club. En consecuencia, **DEJAR PARCIALMENTE SIN EFECTO** las sentencias de 28 de septiembre de 2022 y de 28 de marzo de 2023, ambas proferidas por la Sala de Descongestión Número 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Esto exclusivamente respecto de la orden de reintegro del jugador Luis al Club. En los demás aspectos, dichas

decisiones y las órdenes allí proferidas se mantienen inmodificables y con efecto de cosa juzgada.

Tercero. DISPONER que, en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Sala de Descongestión Número 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia adopte nuevas decisiones en lo que respecta a la mencionada orden de reintegro. Esto de conformidad con lo previsto en esta sentencia.

Cuarto. DESVINCULAR a Camilo, a Catalina, a Pedro y a la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y de la Seguridad Social, por las razones expuestas en esta providencia.

Quinto. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, regulen la materia relativa a la protección de los derechos laborales de los deportistas profesionales respecto de los riesgos ocupacionales derivados de lesiones físicas que los inhabilitan para la práctica competitiva.

Sexto. LIBRAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Salvamento de voto

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** formuló salvamento de voto. El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclaró su voto.

La magistrada **Ángel Cabo salvó su voto** en el presente asunto porque, a su juicio, la sentencia de la Sala de Descongestión número tres de la Sala de Casación Laboral no incurrió en un defecto violatorio de los derechos del *Club* y, por lo tanto, debió negarse el amparo. A continuación, se exponen las razones que sustentan el salvamento de voto.

Primero, la magistrada consideró que la Corte no debió estudiar de oficio el defecto sustantivo relacionados con el reintegro del jugador, pues esta pretensión no fue alegada en el proceso. Al hacerlo, sin que *el Club* lo alegara, la Sala flexibilizó el análisis de los requisitos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales de altas cortes. Segundo, no se configuró un defecto en la sentencia de la Sala de Casación Laboral porque la garantía del derecho a la estabilidad laboral reforzada exigía que *el Club* solicitara el permiso al inspector del trabajo para terminar anticipadamente y sin justa causa el contrato de trabajo con el jugador. Como no ocurrió así, el club desconoció la garantía de estabilidad laboral reforzada de la que es titular el jugador por su situación de salud.

Tercero, la magistrada resaltó que, aunque existe un vacío regulatorio sobre la protección de los derechos de los futbolistas, ello no puede ser

interpretado para crear una regla menos favorable cuando se pretenda despedir a jugadores que están en debilidad manifiesta por razones de salud. Al respecto la magistrada reconoció que las relaciones laborales entre jugadores de fútbol y clubes presentan particularidades que no se encuentran en otros tipos de relaciones laborales. Por ejemplo, los jugadores de fútbol se enfrentan a fluctuaciones de empleo, riesgo de lesiones y requerimientos físicos específicos. Si bien estas particularidades presentan retos para la regulación actual no deben usarse para justificar una reducción en el estándar de protección frente a la discriminación.

Algunas particularidades del trabajo desarrollado por los futbolistas han sido reconocidas por organizaciones internacionales. Así, por ejemplo, la OIT ha señalado que debido al esfuerzo físico que exigen las actividades deportivas, los deportistas tienen más posibilidades de sufrir lesiones profesionales que el resto de los trabajadores. Específicamente, informes sobre las condiciones laborales en el fútbol han señalado que, los futbolistas enfrentan una excesiva carga de trabajo que aumenta el riesgo de lesiones. Algunos jugadores indicaron que su participación en múltiples torneos internacionales implica que reciban menos de un día completo de descanso a la semana, lo que resulta contrario a las normas internacionales de seguridad y salud en el trabajo.

Cuarto, la sentencia introdujo un cambio en la jurisprudencia que aumenta los requisitos para que los jugadores profesionales de fútbol puedan acceder al reintegro en los casos de estabilidad laboral reforzada. Sin embargo, esta postura puede, a su vez, no solo disminuir las garantías laborales de los jugadores de fútbol sino también promover que se reduzcan las garantías laborales en otras profesiones y ámbitos que tienen características únicas y desafíos específicos, como la naturaleza temporal de los contratos o los riesgos físicos asociados al trabajo.

En línea con lo anterior, la magistrada señaló que, si bien tiene algunos reparos sobre cómo opera la figura de la estabilidad laboral en la práctica, se trata de un derecho fundamental que busca proteger a los trabajadores de despidos injustos, especialmente a aquellos en situaciones de vulnerabilidad, como personas en situación de discapacidad o en situaciones de salud adversas. Este derecho constituye una medida de protección contra la discriminación laboral y no se puede mermar este derecho a unos trabajadores solo por el hecho de cumplir una actividad deportiva de alto rendimiento. Desde esta perspectiva, resulta imperativo garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a esta protección sin limitarla en función de la profesión, pues los actos de discriminación se presentan en cualquier ámbito del trabajo.

Finalmente, la magistrada aclaró que su postura no implica asegurar el empleo de manera permanente e ilimitada. Por el contrario, se limita a avalar la protección de un trabajador frente a un despido que se adelantó, como lo concluyó la Sala de Casación Laboral, en contravía de las garantías laborales vigentes. En este caso, la desvinculación laboral del jugador se produjo sin autorización del Ministerio del Trabajo, lo cual activa la presunción de discriminación en el despido. *El Club* debía desvirtuar esa presunción ante el inspector del trabajo y exponer allí las circunstancias particulares que justificaban la desvinculación laboral.

El magistrado **Lizarazo Ocampo aclaró su voto** pues, si bien acompañó la decisión de amparar el derecho fundamental al debido proceso del club deportivo y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia dictada por la Sala de Descongestión Laboral n.º 3 de la Corte Suprema de Justicia, no compartió las razones que fundamentaron la configuración del defecto sustantivo en relación con el contenido y alcance de la estabilidad laboral reforzada por razones de salud en el caso de los futbolistas profesionales.

Según indicó, de lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 no es posible derivar un estándar distinto para determinar el contenido y alcance del fuero de salud de los futbolistas profesionales que conduzca a una eventual orden de reintegro. En su concepto, la afectación de salud que impide o dificulta sustancialmente el desarrollo de la labor –y que, precisamente, activa la protección constitucional–, debe valorarse con base en las particulares condiciones del contrato de trabajo que vincula a un trabajador (con independencia de que se trate de un deportista profesional) y su empleador (en el caso de los futbolistas profesionales, un club deportivo), entre estos, el plazo y objeto del contrato, esto es, el cargo contratado.

De conformidad con aquella disposición, el fuero de salud impide que la condición de discapacidad de una persona constituya un motivo para impedir la continuación de la vinculación laboral, “salvo que dicha discapacidad sea claramente demostrada como incompatible o insuperable en el cargo”, de manera que la garantía no puede constituir una carga desproporcionada para los empleadores al valorar la procedencia del reintegro, circunstancias que la Sala circunscribió exclusivamente a la condición de los futbolistas profesionales, a pesar de que es una constatación que se debe valorar caso a caso.

Sentencia C-397/24
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: D-15677

La Corte declara inexecutable, con efectos retroactivos, norma legal que permitía la aplicación retroactiva del término de caducidad de la potestad administrativa sancionatoria, con motivo de conductas cometidas con anterioridad a la promulgación de la ley 2195 de 2022

1. La norma demandada

“Ley 2195 de 2022
(enero 18)

Por medio de la cual se adoptan medidas de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se adoptan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA

[...]

ARTÍCULO 8o. Adiciónese el artículo 34-6 a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 34-6. Caducidad de las investigaciones administrativas. La facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 podrá ejercerse por las

autoridades competentes en el término de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial, mediante la cual se declare la responsabilidad penal de los administradores, funcionarios o empleados de las personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia o en firme el reconocimiento de un principio de oportunidad en favor de los mismos, que hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales.

Constituye falta gravísima para el funcionario de la autoridad competente que no inicie actuación administrativa, estando obligado a ello, conforme los artículos 34, 34-1 y 34-5 de la Ley 1474 de 2011."

2. Decisión de la Corte

Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión: "e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales", contenida en el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022, con efectos retroactivos desde el 18 de enero de 2022.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala ejerció el control de constitucionalidad sobre la norma acusada, a partir de una demanda en la cual se cuestionó su compatibilidad con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.

A juicio del actor, la norma demandada permitía la aplicación retroactiva del término de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria a conductas cometidas con anterioridad a la promulgación de la Ley 2195 de 2022. Destacó, además, que esta norma "no se limita al numeral 34-6 sobre el término de caducidad, sino que, además, prevé normas sustantivas que se ocupan de asuntos medulares del proceso administrativo sancionatorio."

Como cuestión previa, la Sala concluyó que la demanda tenía aptitud sustancial, pues seguía un hilo conductor claro; se fundó en el contenido normativo objetivo del precepto legal demandado; mostró de qué modo él era incompatible con las normas constitucionales que señaló como infringidas; y, lo hizo a partir de argumentos estrictamente constitucionales, brindando así los elementos necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad y generando dudas sobre la constitucionalidad de dicho precepto.

A partir de lo anterior, correspondía a la Corte determinar si la expresión: "e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales", contenida en el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022, era compatible o no con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.

Para tal efecto, la Sala analizó: (i) la potestad sancionadora de la administración y los principios del debido proceso, la irretroactividad, la legalidad y la favorabilidad; y, (ii) el contexto y alcance de la norma legal demandada.

Luego de constatar que la norma demandada permitía que las disposiciones de la Ley 2195 de 2022 pudieran aplicarse a conductas que ocurrieron con anterioridad a la fecha de su promulgación, la Sala concluyó que dicha disposición normativa es incompatible con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución.

En primer lugar, la Sala determinó que la norma acusada es incompatible con el principio de irretroactividad, debido a que permitía la aplicación de la potestad administrativa sancionatoria con motivo de conductas punibles de personas naturales que acaecieron con anterioridad a la promulgación de la Ley 2195 de 2022.

En segundo lugar, luego de establecer que el artículo 8 de la Ley 2195 de 1991, en el que se insertaba la norma demandada, al regular el término de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración es una disposición procesal con contenido sustancial, concluyó que el apartado acusado era incompatible con el principio de favorabilidad. Esta norma tiene aplicación inmediata, siempre y cuando se respete el principio de favorabilidad. Con sustento en lo anterior, advirtió que una norma que

modifica el plazo de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración y su forma de contabilización, no puede (i) afectar situaciones consolidadas; ni mucho menos (ii) ampliar los términos de caducidad en aquellos casos en los que pese a haber iniciado a correr en vigencia de otra norma anterior, no habían expirado para el momento en que comenzó a regir la expresión normativa censurada.

La Sala destacó que la lucha contra el fenómeno de la corrupción, en la cual se inscribe la norma demandada, es de la mayor importancia y debe librarse con todo el empeño posible. Sin embargo, ello no es suficiente para justificar, en términos constitucionales, el que se pase por alto, en materia sancionatoria, las garantías de los principios de legalidad, irretroactividad y favorabilidad. La competencia prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución le confieren al legislador la potestad normativa para regular los procesos judiciales y administrativos, especialmente en lo que atañe a los términos procesales. Sin embargo, esta competencia no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y, además, debe ejercerse conforme a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Con fundamento en lo anterior, y en vista de que la incompatibilidad entre la expresión demandada y las referidas normas constitucionales es manifiesta, la Sala declaró la inexecutable de aquella, con efectos retroactivos, desde el 18 de enero de 2022, fecha en la cual se promulgó la Ley 2195 de 2022.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó su voto en la presente decisión por tres razones principales.

Primero, consideró que la sentencia desconoce que la Ley 1778 de 2016, "Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción" establece un régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria de carácter especial que únicamente aplica para los actos de corrupción o soborno transnacional. La sentencia, por el contrario, extiende los efectos de este régimen especial a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en general.

Segundo, destacó que la sentencia plantea un escenario interpretativo de la norma acusada, en el que la fecha de la comisión del delito sea anterior al 2 de julio de 2011, –cuando entró en vigor la Ley 1474 de 2011, y cuya sentencia judicial hubiera quedado ejecutoriada después la

entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, es decir, luego del 18 de enero de 2022.

La decisión sostiene que, respecto de esos casos, se produciría un supuesto escenario de inconstitucionalidad, como consecuencia de la aplicación retroactiva del término de caducidad de 10 años que contiene la Ley 2195. Sin embargo, tal conclusión se deriva de una lectura inadecuada de la normativa procesal y tiene como base un falso problema, puesto que la ley que se acusa en nada modifica la irretroactividad de la Ley 1474 de 2011, ni la caducidad de 3 años contabilizados desde la ocurrencia de la conducta, que regía las acciones derivadas de esa Ley hasta la modificación de 2022, por lo que la acción frente a una eventual conducta ocurrida en 2010 habría caducado en 2013.

Adicionalmente, al tratarse de una norma procesal en materia de caducidad, esta no modifica la vigencia del tipo sancionatorio administrativo que entró a regir con la Ley 1474 de 2011.

Tercero, la presente decisión no tiene en cuenta que la mayoría de los casos sancionables a la luz de la Ley 1474 de 2011 se encontraban caducados cuando entró a regir la Ley 2195 de 2022. En otras palabras, bajo el panorama de la Ley 1474 de 2011, 3 años después de cometida la conducta individual delictiva, caducaba la acción contra la persona jurídica. Los únicos casos en que no habría caducado la acción sancionatoria cuando entró a regir la Ley 2195 de 2022 corresponden a aquellos derivados de las conductas delictivas cometidas en los 3 años anteriores a la entrada en vigencia de esa ley. No obstante, este escenario no es planteado por la sentencia, a pesar de que debió abordarse expresamente, pues implica una tensión entre la entrada en vigencia de la norma procesal y el principio de favorabilidad.

En efecto, para los casos que no habían caducado al momento de la entrada en vigor de esta nueva legislación, la caducidad de la acción sí se extendería a 10 años contados a partir de que la decisión judicial condenatoria quedara en firme. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la tensión entre la nueva regla de caducidad procesal y el principio de favorabilidad ha debido resolverse en el sentido de reconocer la exequibilidad de la expresión demandada, bajo el entendido de que, en los casos en que la conducta, hecho u omisión hubiera ocurrido dentro de los 3 años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, debe aplicarse el principio de favorabilidad contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Sentencia C-398/24
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente D-15.652 AC

La Corte declaró la inexecutable de la norma que le permitía al Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR) suscribir contratos bajo la modalidad de contratación directa con comunidades y organizaciones sociales, sin límite de cuantía.

1. Norma demandada

Decreto Ley 1961 de 2023
Ministerio de Transporte

Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, y

Considerando

[...]

Artículo 1. Creación. Créase el Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), como un Establecimiento Público del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Transporte, el cual tendrá un régimen contractual sometido al Estatuto General de Contratación salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto.

[...]

Artículo 9. Funciones del Consejo Directivo. Además de las que establece el artículo 76 de la Ley 489 de 1998, serán funciones del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), las siguientes:

[...]

9.5. Aprobar, adoptar y modificar el manual de contratación de la Entidad, en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las excepciones contempladas en el presente decreto, respetando los principios orientadores de la función pública, así como las normas que las modifiquen o adicionen.

[...]

Artículo 35. Régimen de los contratos. El régimen contractual aplicable a los contratos misionales del Instituto se desarrollará bajo lo definido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o la norma que lo sustituya, modifique o adicione, y de conformidad con el manual de contratación que el Consejo Directivo adopte para tal fin.

Parágrafo 1. Para la contratación con comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de

economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, comunidades en todas sus diversidades, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos, e infraestructura vial, las cuales se someterán a la contratación directa, sin importar su cuantía, en los términos y condiciones que determine el Manual de Contratación del Instituto.

Parágrafo 2. En el Manual de Contratación se definirán todas las condiciones para la contratación del Instituto que permitan prestar o asegurar el cumplimiento del objeto y las funciones de este, garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales y legales citados en el presente artículo.

2. Decisión

ÚNICO. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones «salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto» e «y las excepciones contempladas en el presente decreto», contenidas en los artículos 1 y 9.5 del Decreto Ley 1961 de 2023, respectivamente, y del parágrafo 1 del artículo 35 del mismo decreto ley.

3. Síntesis de los fundamentos

En razón de tres demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, «[p]or el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones», la Sala Plena resolvió el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos acusados, los cuales establecen que el INVIR podrá suscribir contratos con determinadas personas y organizaciones sociales bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía, vulneran el artículo 150, numeral 10, de la Constitución porque constituyen una extralimitación en el ejercicio de la competencia atribuida al presidente de la República por el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023?

Para dar solución al anterior problema jurídico, la Corte reiteró dos líneas jurisprudenciales: (i) los límites al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Legislador y (ii) los límites de la potestad legislativa para definir el régimen jurídico y el régimen contractual de una entidad pública.

En aplicación de las reglas de decisión identificadas en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena concluyó que las normas acusadas

desconocen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, por las siguientes razones:

Primera, en concordancia con el trámite legislativo de la norma habilitante, en virtud de las facultades extraordinarias concedidas, el presidente de la República debía definir el régimen jurídico aplicable a la nueva entidad. Sin embargo, en la solicitud de facultades extraordinarias, el presidente no hizo mención a la posibilidad de que, en el contexto de dicha definición, pudiera determinar que esa entidad fuera titular un régimen de contratación excepcional.

Segunda, no existe una relación directa e inmediata de índole material entre las normas demandadas y la norma habilitante. Los considerandos del Decreto Ley 1961 de 2023 no ofrecen mayores elementos de análisis para comprender el contexto normativo en el que se insertan las disposiciones acusadas ni los objetivos que persigue el presidente de la República con la expedición de estas. Además, tampoco es claro el vínculo entre las disposiciones impugnadas y el objetivo de crear una entidad que se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias. Lo anterior, con el fin de sustraer esa materia del objeto del Instituto Nacional de Vías (Invías).

Tercera, las normas demandadas desconocen que la interpretación de la norma habilitante debe ser literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por analogía. Si bien el presidente de la República tenía un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante para la definición del régimen jurídico del INVIR y, en concreto, de su régimen contractual, su valoración debía coincidir con la teleología de la delegación legislativa.

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclararon su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** acompañó la decisión adoptada por la Corte Constitucional de declarar inexecutable algunos apartes de los artículos 1, 9.5 y el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, en los que se establecía una excepción al régimen de contratación del INVIR y se permitía la contratación directa con organizaciones sociales para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, sin límite de cuantía, por cuanto desconoció el artículo 150.10 de la Constitución Política en la medida en que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas en virtud del artículo 368 de la Ley 2294 de 2023.

No obstante, el magistrado Ibáñez Najar aclaró su voto al considerar que, primero, la Sala debió pronunciarse respecto de todo el Decreto en el sentido de destacar que, además de violar el artículo 150.10 de la Constitución por una extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, dicho Decreto vulnera de forma clara el principio de autonomía de las entidades territoriales previsto en los artículos 1, 287.2, 300.2 y 313.2 de la Constitución. Lo anterior, dado que crea una entidad del orden nacional para el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales o de carácter regional, que es una función que el Constituyente descentralizó para que sea ejercida por los departamentos, municipios y distritos en el ejercicio de su autonomía territorial, descentralización que la ley desarrolló en la Ley 105 de 1992 y posteriormente en la Ley 715 de 2001. Segundo, el Magistrado Ibáñez Najar consideró que la Corte debió integrar la unidad normativa con el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023 a efectos de examinar la falta de validez de las facultades extraordinarias otorgadas a través de una ley aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones y con ello contrariar los artículos 150.3, 339 y 341 de la Constitución.

(I) El Decreto Ley 1961 de 2023 vulnera el principio de autonomía de las(entidades territoriales y desconoce la descentralización realizada por el legislador para lo relacionado con el manejo, construcción y mejoramiento de vías regionales o caminos vecinales

Para el magistrado Ibáñez Najar es contrario a la Constitución que exista un órgano nacional que maneje vías terciarias o regionales, las cuales corresponden a las funciones atribuidas en cabeza de las entidades territoriales.

En efecto, en el marco de la descentralización prevista en el artículo 1 de la Constitución Política, el legislador en el proceso de institucionalización del transporte y las obras públicas ha procurado garantizar la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus competencias, particularmente, la de construcción de las obras públicas que estimen necesarias en sus territorios, que incluye la infraestructura vial.

Así lo prevén los artículos 287.2, 300.2 y 313.2 de la Constitución. El artículo 287.2 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales son autónomas para la gestión de sus intereses y que por tanto tienen derecho a “[e]jercer las competencias que les correspondan”. Por su parte, el artículo 300.2 de la Constitución Política señala que es responsabilidad de las Asambleas Departamentales: “[e]xpedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el

transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”. Y, el artículo 313.2 de la Constitución dispone que corresponde a los Concejos Municipales: “[a]doptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

En la Sentencia C-032 de 1996, la Corte Constitucional destacó que “[l]a construcción, mantenimiento y reparación de caminos vecinales y regionales, es una función, que dadas sus singulares características, debe ser descentralizada, dentro del proceso que defina el legislador pues es responsabilidad de los departamentos y municipios manejar los asuntos que conciernan a su territorio y de estos últimos construir las obras públicas necesarias para el desarrollo local, en la medida de sus recursos.” Así pues, lo cierto es que, de acuerdo con esta Corporación en la Sentencia C-517 de 1992, la Constitución defiende que “las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso local y cuales no”.

Estos mandatos constitucionales han concretado por el Legislador en materia transporte. En virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución, el Gobierno Nacional reorganizó las entidades especializadas en el sector transporte por cuenta de las crecientes necesidades de infraestructura vial y transporte y la necesidad de mejorar su gestión. Por esta vía, mediante el Decreto 2171 de 1992, se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, y se suprimieron, fusionaron y reestructuraron entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. En particular, suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y transformó el entonces Fondo Vial Nacional en el INVIAS.

Este decreto también creó el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), que asumió las funciones del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, cuya supresión se ordenó en ficha norma. El mencionado Decreto 2171 de 1992 encargó al INVIAS de la red vial nacional y de apoyar técnicamente a las entidades territoriales en la red de caminos vecinales y creó dentro de la estructura del Ministerio de Transporte, la Subdirección de Caminos Vecinales, encargada de asesorar y apoyar a las entidades territoriales en la formulación de políticas, planes y programas relacionados con la red de caminos vecinales. Para el Magistrado Ibáñez Najar, este tipo de funciones se atribuyeron en el marco de la colaboración y respeto de los mandatos de autonomía territorial mencionados, a efectos de sufragar eventuales dificultades de las entidades territoriales para ejercer estas funciones.

Con la Ley 105 de 1993 se distribuyeron competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales en materia de transporte. Concretamente, en el artículo 20 de dicha ley se estableció que corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción. Estos mandatos se reiteran en los artículos 12, 16 y 44 de la Ley 105 de 1993. Con la Ley 715 de 2001 se determinó que compete a los departamentos y municipios adelantar la construcción, mantenimiento y/o conservaciones de la infraestructura que les corresponda. Con estas normas el Legislador materializa el mandato constitucional de descentralización.

Posteriormente, desde el año 2003 se ajustaron funciones atribuidas al INVIAS relacionadas con los caminos veredales y regionales relacionados, las cuales a la luz de la Constitución y la Ley 715 de 2001 han implicado el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para adoptar las decisiones correspondientes a sus obras para el progreso regional o local.

Para este momento, esencialmente el INVIAS manejaba en troncales nacionales lo relativo tanto a contratos de obra como de concesiones. Con el Decreto 1800 de 2003 se creó el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) el cual tenía como objetivo estructurar, contratar y administrar proyectos de infraestructura de transporte a nivel nacional con participación privada, especialmente en concesiones de carreteras, ferrocarriles y puertos. En 2011, el INCO fue reemplazado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), por medio del Decreto 4165 del mismo año, que asumió las funciones del INCO en la gestión de concesiones y asociaciones público-privadas para la infraestructura de transporte nacional.

De este panorama, para el magistrado Ibáñez Najar, la Sala debió concluir que los órganos del orden nacional tienen la posibilidad de encargarse de la gestión, construcción y mejoramiento de las vías o troncales de carácter nacional, pero que respecto de las territoriales o regionales sus funciones se limitan a prestar apoyos como, por ejemplo, la asesoría para el ejercicio de las funciones en cabeza de los departamentos, municipios y distritos. Ahora bien, aunque la materialización total de este mandato de descentralización ha tenido algunos retos, particularmente respecto de los municipios, como quiera que ciertos entes territoriales no tienen la capacidad financiera para asumir la responsabilidad de construir y mantener las vías que se ubican en sus territorios, lo cierto es que, a partir de las funciones atribuidas

inicialmente al Ministerio de Transporte, luego al INVIAS y a la ANI, se contaba precisamente con ese tipo de asesoría, acompañamiento y financiación de proyectos para la construcción y mantenimiento de vías terciarias, sin que su ejercicio implicara un despojo de la responsabilidad y autonomía de las entidades territoriales.

Ahora, la creación de una entidad a la que le corresponda el “fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, en el territorio nacional, en cooperación con los Departamentos, Municipios y con otras entidades oficiales, semioficiales y privadas”, desconoce de manera flagrante la autonomía de las entidades territoriales que se expuso. En efecto, las entidades territoriales son las que deben adoptar las decisiones sobre obras públicas y progreso en materia de transporte, y las entidades del orden nacional únicamente pueden brindar apoyo técnico o asesoría para superar eventuales barreras en el ejercicio de esta función por las autoridades departamentales, municipales o distritales. No pueden ser estas últimas entidades las que cooperen con autoridades del orden nacional para cumplir con una función que el Constituyente claramente descentralizó territorialmente.

Con esto, la Sala debería haber no solo examinado los apartes demandados del Decreto Ley 1961 de 2023, sino haber advertido su manifiesta inconstitucionalidad por desconocer la autonomía de las entidades territoriales para decidir y manejar lo relativo a la vías regionales o caminos vecinales.

(II) El artículo 368 de la Ley 2294 de 2023 que confirió las Facultades Extraordinarias carece de toda validez constitucional por desconocer los artículos 150.3, 339 y 341 de la Constitución Política

A juicio del Magistrado Ibáñez Najar, de acuerdo con lo indicado en la Sentencia C-092 de 2020, la Sala debió ampliar el objeto del control de constitucionalidad a la norma de facultades extraordinarias a partir de la figura de la integración de la unidad normativa. En efecto, el objeto de control correspondía a algunos apartes del Decreto Ley 1961 de 2023 relacionados con el régimen jurídico al que está sometido el INVIR, lo que está inescindiblemente ligado al artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, respecto del cual se deriva el alcance de dicha facultad y la posibilidad que tenía el Presidente de excepcionar el régimen contractual como lo hizo. Tal como lo explicó la Sentencia, la determinación de que el Presidente no estuviese facultado para crear un régimen de contratación excepcional para el INVIR se derivaba precisamente de los términos en

que fueron otorgadas las facultades, así como de lo discutido en el trámite legislativo de la norma habilitante.

Este análisis resultaba imperativo en línea con la Sentencia C-1316 de 2000 en el sentido que “si la Corte observa un vicio de inconstitucionalidad en las atribuciones conferidas debe inevitablemente declararlo, pues al no hacerlo estaría permitiendo que en el ordenamiento positivo subsistieran disposiciones que infringen la Constitución”.

Así las cosas, para el magistrado Ibáñez Najjar era evidente que la norma que otorgó las facultades extraordinarias vulnera lo previsto en los artículos 150.3, 339 y 341 de la Constitución, ya que tal determinación no puede adoptarse en una ley aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones. Correspondía a la Sala Plena advertirlo con fundamento en el análisis del artículo 368 de la Ley 2294 de 2022 al integrar la unidad normativa de dos normas que, para este caso, estaban inescindiblemente ligadas.

Ahora bien, sobre la afectación de los mandatos constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 339 de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo tiene un contenido prefigurado y está compuesto por tres partes: la Parte General, el Plan Nacional de Inversiones, y los Mecanismos Instrumentales.

Por este contenido prefigurado en la Constitución, en la Sentencia C-415 de 2020, la Corte Constitucional afirmó que la ley del plan no puede modificar normas permanentes ni convertirse en un “cajón de sastre” que desplace por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República. Dicho de otro modo, el hecho de que la ley del Plan se dirija al logro de diferentes objetivos en asuntos variados, no implica que el Gobierno o el Legislador, puedan valerse de ella para regular cualquier asunto, o llenar vacíos e inconsistencias que presenten otras leyes que regulan materias sustancialmente diferentes. De manera que el Plan Nacional de Inversiones no puede incluir temas que correspondan a otras leyes como las leyes estatutarias, las orgánicas, las de facultades extraordinarias o las de presupuesto. Ello significa que no es una ley ómnibus en la que quepa cualquier tema como alguna vez lo aceptó la jurisprudencia, ni debe usarse para resolver problemas normativos o vacíos legales que identifiquen el Gobierno o el Congreso al inicio de su período constitucional.

A su vez, la Corte ha resaltado que los programas y proyectos contenidos en la ley del Plan Nacional de Inversiones tienen una vocación temporal,

con algunas excepciones que la misma Corte ha señalado, por lo que, las normas previstas para tales fines, en principio, son transitorias. De manera excepcional, cuando la disposición tenga una evidente naturaleza de planeación, podrán ser constitucionales, aunque supongan cambios permanentes.

Bajo estas precisiones, para el Magistrado Ibáñez Najar, el artículo 368 de la Ley 2294 de 2022 no corresponde con una finalidad de planeación, ni se asocia con los proyectos y programas del Plan, de manera que vulnera tanto el contenido prefigurado que la Constitución contempla como la temporalidad que deben tener las normas que integran la ley del Plan Nacional de Inversiones, lo cual resulta contrario al artículo 339 de la Constitución.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 339 y 341 de la Constitución, la ley del Plan Nacional de Inversiones, que es de iniciativa privativa del gobierno, debe contener los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales con la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Según el artículo 341 Superior, si el Congreso no lo aprueba en los tres meses dispuestos para tal efecto, el gobierno puede expedirlo mediante un decreto con fuerza de ley. Entonces, si en el proyecto de ley se contempla el otorgamiento de las facultades y dicho proyecto no se aprueba y el gobierno lo expide mediante un decreto con fuerza de ley, finalmente el gobierno se auto confiere las facultades, con abierta y clara violación del artículo 150-10.

Ello significa que en una ley aprobatoria del plan nacional de inversiones no se pueden conferir facultades como no puede hacerse, por ejemplo, a través de otros instrumentos legales de regulación como la ley anual de presupuesto o la ley aprobatoria de un tratado.

Por tales motivos, el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones, es inconstitucional, al haber conferido facultades extraordinarias que permitieron al Presidente expedir el Decreto Ley 1961 de 2023. Esta aproximación habría dado lugar a declarar la inexecutable tanto del citado artículo de la Ley como del Decreto al estar fundadas en una norma que contraría los artículos 150.3, 150-10, 339 y 341 de la Constitución.

El magistrado **Lizarazo Ocampo**, por su parte, aclaró el voto pues, si bien estuvo de acuerdo con la decisión, consideró que la Corte debió integrar al estudio, como una cuestión previa, la constitucionalidad de la

disposición que otorgó las facultades extraordinarias al presidente de la República mediante el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Para el magistrado Lizarazo esa disposición, prima facie, desconoce lo dispuesto en los artículos 150.3 y 339 a 342 de la Constitución.

En efecto, de conformidad con estas disposiciones, la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo es esencialmente temporal y solo puede incorporar las disposiciones o medidas previstas en la Constitución y la ley orgánica del plan, razón por la que, en principio, no es posible otorgar mediante este tipo de ley facultades extraordinarias al presidente. Dado que las disposiciones habilitantes, por regla general, permiten que el presidente de la República introduzca modificaciones permanentes a la legislación, que pueden o no tener un fin planificador, era necesario que la Corte integrara la unidad normativa de aquella disposición, para valorar su compatibilidad con las normas constitucionales citadas. Solo en caso de que se hubiese superado este examen era procedente valorar la compatibilidad de los apartados normativos demandados del Decreto Ley 1961 de 2023 con el artículo 150.10 de la Constitución.

Sentencia C-399/24
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: D-15687

El acceso a la justicia a través del proceso verbal que previó la Ley 1561 de 2012 es un fin importante, que debe preservar las actuaciones judiciales, considerar la situación del campesinado y su relación con la tierra, así como salvaguardar los derechos de los funcionarios judiciales responsables

1. Norma demandada

“LEY 1561 DE 2012
(julio 11)

Diario Oficial No. 48.488 de 11 de julio de 2012

Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la

falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

Artículo 23. Duración del proceso. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a seis (6) meses para dictar sentencia de primera instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda a la

parte demandada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente en la Secretaría del Juzgado.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o a la entidad que lo reemplace y remitir el expediente al juez que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de tres (3) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la

Sala de Gobierno del Tribunal Superior respectivo.

Excepcionalmente el juez podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por tres (3) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio negativo y obligatorio en la calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales".

2. Decisión

Primero: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "de pleno derecho", contenida en el artículo 23, inciso 5, de la Ley 1561 de 2012 y **EXEQUIBLE** el resto de este inciso, en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia y que es saneable en los términos previstos en el artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 23, inciso 2, de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente sólo ocurre previa solicitud de parte. Lo anterior, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia.

Tercero: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "negativo y", contenida en el artículo 23, inciso 7, de la Ley 1561 de 2012 y **EXEQUIBLE** el resto del inciso,

en el entendido de que el vencimiento de términos no es criterio único de evaluación y deberá considerarse con los demás factores previstos en la Ley 270 de 1996 y normas concordantes.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los incisos 5 (parcial) y 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, que establecen que, en caso de que el proceso verbal especial de otorgamiento de títulos de propiedad (formalización o saneamiento) exceda el plazo previsto, se entenderá que toda actuación posterior será nula de pleno derecho (inciso 5), lo que, a su vez, generará una calificación negativa sobre el juez responsable (inciso 7). La demanda se apoyó en la Sentencia C-443 de 2019 y sostuvo que estos apartados desconocían el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Antes de estudiar el fondo del asunto, la Corte descartó la existencia de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-443 de 2019 e integró la expresión “de pleno derecho” con la totalidad del inciso 5 y con el inciso 2 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, pues de estos incisos se desprende una norma completa, según la cual el vencimiento de términos conlleva la pérdida automática de competencia y a la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por el juez que la ha perdido. Lo que exige un pronunciamiento integral para asegurar la efectividad de la decisión.

La Corte formuló seguidamente dos problemas jurídicos: (i) ¿Los incisos 2 y 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulneran los derechos al debido proceso (art. 29, C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 228, C.P.) de las partes, al disponer que al vencimiento del término previsto para que el juez civil municipal adopte una decisión sin que lo haya hecho, el proceso deberá ser remitido automáticamente al siguiente juez en turno, quien declarará la nulidad de pleno derecho de todas las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo? (ii) ¿El inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulnera el derecho al debido proceso de los jueces responsables del proceso de formalización de títulos (art. 29, C.P.), al imponerles una calificación negativa y obligatoria por no adoptar una decisión dentro del tiempo previsto en la ley?

La Corte reiteró su jurisprudencia sobre los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, y recordó que el campesinado, uno de los principales destinatarios de la Ley 1561 de 2012, es un sujeto de especial protección, reconocido por el artículo 64 de la Constitución, que requiere de medidas especiales de protección, entre

ellas, procedimentales. De ahí que, en concreto, el proceso verbal especial debe atender las condiciones de vulnerabilidad del campesinado y comprender los distintos usos de la tierra.

Posteriormente, la Sala Plena sometió las disposiciones demandadas a un juicio intermedio de proporcionalidad. Concluyó que los incisos perseguían un fin importante, a saber, el acceso progresivo a la tierra mediante un proceso célere; pero no cumplían el requisito de efectiva conducencia.

Respecto a la remisión automática y la declaratoria de nulidad de pleno derecho, determinó que éstas no logran un proceso ágil, sino todo lo contrario, abren la posibilidad de que el trámite se vea sometido a un reinicio constante y a una eventual dilación por el cambio del juez. En cuanto a la calificación negativa del juez, la Sala Plena concluyó que la medida desatendía la carga laboral de los jueces y el contexto de congestión, así como la realidad litigiosa en materia de tierras, e imponía una carga que no contribuye al acceso progresivo a la tierra mediante un proceso célere.

Por lo anterior, la Corte fijó una solución que, sin desconocer la eficiencia de la administración de justicia, no termine por sacrificar los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso de las partes, así como el derecho al debido proceso de los funcionarios judiciales.

Por ello, retiró del ordenamiento las expresiones “de pleno derecho” (inciso 5) y “negativo y” (inciso 7), e introdujo unos condicionamientos a los incisos revisados, así: (i) condicionar el inciso 2, en el entendido de que la pérdida de competencia opera solo previa solicitud de parte y sin perjuicio del deber del juez de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia; (ii) condicionar el inciso 5, en el entendido de que la nulidad debe ser alegada antes de proferirse la sentencia y que es saneable en los términos previstos en el artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012; y (iii) condicionar el inciso 7, en el entendido de que el vencimiento de términos no es criterio único de evaluación y deberá considerarse con los demás factores relevantes.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade salvó su voto** en relación con la decisión adoptada en la sentencia C-399 de 2024 pues, contrario a la resuelto por la mayoría, consideró que las disposiciones demandadas eran

exequibles, al no transgredir los derechos al debido proceso (artículo 29 de la C.P.) y al acceso a la administración de justicia (artículo 228 de la C.P.)

En primer lugar, el magistrado Fernández Andrade señaló que no era procedente la integración normativa de los incisos 2 y 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, por cuanto no es clara la relación inescindible que existe entre ambas disposiciones. Esto, como quiera que, si bien la remisión automática y la declaratoria de nulidad se derivan de la pérdida de competencia del juez, son consecuencias jurídicas distintas e independientes entre sí, ya que una cosa es que el juez esté obligado a enviar el proceso al fallador que sigue en turno y otra que las actuaciones que adelante el primero sean invalidadas por haberse adelantado por fuera del plazo fijado en el inciso 1 de la misma norma.

En segundo lugar, precisó que, ante el amplio margen de configuración que tiene el legislador para diseñar los procesos judiciales y la falta de elementos que demostraran la presunta afectación de derechos constitucionales, la Sala Plena debió optar por someter la norma demandada a un juicio de proporcionalidad de intensidad débil, en el que se verificara (i) la finalidad constitucionalmente legítima de la medida y (ii) la idoneidad de la misma.

Precisamente, argumentó que las disposiciones cuestionadas (i) tienen una finalidad válida desde el punto de vista constitucional, porque pretenden materializar el acceso eficaz y célere de los campesinos al derecho de propiedad de los bienes urbanos y rurales de pequeña entidad económica, en aplicación de las normas constitucionales que les reconocen como sujetos de especial protección constitucional; y (ii) son efectivamente idóneas, ya que buscan que, en el marco de un proceso especial creado por el legislador para garantizar de manera pronta el acceso a la propiedad, los jueces decidan estos procesos que, *per se*, son diferentes a los previstos en el Código General del Proceso, *so pena*, de que vencido el plazo, que se cuenta desde la admisión de la demanda y no antes, deban remitirse al juez que sigue en turno y que las actuaciones realizadas con posterioridad a ese momento sean consideradas nulas de pleno derecho. En otras palabras, la nulidad “de pleno derecho” actúa como una especie de remedio procesal o sanción que compele al juez a decidir el proceso dentro del término previsto en el inciso 1 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, ya que el funcionario judicial no quiere que sobre sus actuaciones recaigan las consecuencias antes mencionadas.

Finalmente, el magistrado Fernández hizo énfasis en que el proceso regulado en la Ley 1561 de 2012 busca, luego de superar exigentes presupuestos de admisibilidad, ser más eficiente que los previstos en las normas procesales generales, precisamente, porque tiene la finalidad de impactar el acceso a la propiedad de las personas más vulnerables del país, y de manera particular, de los campesinos que, son sujetos de especial

protección constitucional. Por ende, el análisis de una medida que busca garantizar la pronta administración de justicia en estos asuntos, debe incluir, como elemento diferencial, el hecho de que adoptar una decisión dentro del plazo previsto en la norma, también busca impactar la formalización de la tenencia de la tierra, en especial, de aquellas personas que han explotado de buena fe durante un tiempo un predio, pero sin tener un título que cumpla las exigencias legales, y por esa vía, ejercer derechos, tales como i) la libre disposición, (ii) el arraigo y la dedicación al cultivo del campo, para convertirlo en despesa esencial de la economía nacional, (iii) vender en justo precio, (iv) poder ofrecer el inmueble en garantía, (v) el derecho a crédito, (vi) el derecho a subsidio y (vii) el acceso a los servicios públicos.

Sentencia C-400/24
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: 15799

Las garantías para realizar tareas de cuidado y hacer compatible el trabajo con la vida personal, familiar y laboral se extiende a todas las personas trabajadoras con responsabilidades familiares de cuidado

1. Norma demandada

“Ley 2121 de 2021
(agosto 3)

“Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones ”

El Congreso de Colombia,
Decreta
(...)

Artículo 24. Tareas de cuidados. Las personas que trabajen de manera remota y que acrediten tener a su cargo, de manera única, el cuidado de personas menores de catorce (14) años, personas con discapacidad o adultas mayores en primer grado de consanguinidad que convivan con el trabajador remoto y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada, con una autorización previa del empleador que le permita la interrupción, sin el desmejoramiento de sus condiciones laborales”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “en primer grado de consanguinidad” del artículo 24 de la Ley 2121 de 2021.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 2121 de 2021, que regula las tareas de cuidado y permite que los trabajadores remotos que tengan a su cargo el cuidado exclusivo de niños, niñas y adolescentes, menores de 14 años, personas en condición de discapacidad y adultos mayores, todos en primer grado de consanguinidad, puedan tener flexibilidad horaria.

Los demandantes plantearon que dicha medida normativa tiene dos deficiencias: (i) incurre en una omisión legislativa relativa, al no incorporar a otro tipo de familiares –especialmente los unidos por vínculo de adopción– y, (ii) viola el principio de igualdad y la cláusula de no discriminación por origen familiar al otorgar un trato diferente, e injustificado fundado en la consanguinidad, en detrimento de los parientes civiles.

La Sala Plena abordó dos cuestiones previas. En la de aptitud de la demanda consideró que las exigencias jurisprudenciales sobre la justificación del cargo por omisión legislativa relativa se encontraban satisfechas. En todo caso precisó, a partir de las facultades del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, que la exclusión de consecuencias jurídicas del artículo 24 (parcial) de la Ley 2121 de 2021 no lo era únicamente frente a los trabajadores con tareas de cuidado frente a parientes en primer grado civil, sino también en relación con los demás trabajadores con responsabilidades familiares que tenían a su cargo tareas de cuidado.

La Corte evidenció que la discusión esencial era la de armonizar el texto legal con la Carta Política, que, de acuerdo con lo señalado en el proceso de constitucionalidad (demanda e intervenciones) excluía, injustificadamente a aquellos trabajadores que tenían responsabilidades de cuidado de familiares, más allá del primer grado, y bajo un criterio amplio de familia. En ese sentido entendió que ambas acusaciones conformaban un solo cargo de omisión legislativa relativa, fundado en el principio de no discriminación, al señalar por qué no era posible introducir distinciones odiosas basadas en el origen familiar, específicamente el consanguíneo, en detrimento de otras conformaciones familiares.

A continuación, la Corte se preguntó si era necesario integrar la disposición jurídica. Explicó que, al haber sido demandada exclusivamente la expresión “primer grado de consanguinidad”, sin la conjunción “en” que le antecedía, podría eventualmente generarse una incomprensión del contenido de la norma, tanto si se accedía al condicionamiento o a las peticiones de inexecutable. Por ello, explicó que el control constitucional se haría sobre la expresión “en primer grado de consanguinidad”.

La Sala Plena fijó como problema jurídico definir si ¿es constitucionalmente admisible, a la luz de los artículos 5, 13, 42 y 53 de la Constitución Política, que las personas que trabajen remotamente puedan flexibilizar sus horarios para realizar tareas de cuidado de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años, personas en condición de discapacidad y adultos mayores, únicamente cuando los vincule la consanguinidad en primer grado, sin tener en cuenta a los demás familiares del trabajador remoto, que se encuentren a su cargo exclusivo de cuidado?

Para resolver la controversia desarrolló las reglas sobre (i) cómo opera la omisión legislativa relativa; (ii) el derecho fundamental al cuidado; (iii) los alcances de las regulaciones del trabajo remoto en el marco de políticas de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo, especialmente frente a personas con responsabilidades familiares y (iv) luego resolvió el caso concreto.

Encontró que la disposición bajo examen incurrió en una omisión legislativa relativa. Determinó que la exclusión de las mismas consecuencias jurídicas, a situaciones análogas de trabajadores remotos con responsabilidades familiares y con tareas exclusivas de cuidado, privilegiando solo vínculos consanguíneos en primer grado, carecía de razón suficiente, y que del mandato constitucional, que impone al legislador la promoción de la solidaridad, la igualdad y no discriminación por origen familiar y el cuidado como derecho fundamental, surgía un deber específico de protección que fue desatendido injustificadamente.

Como remedio constitucional estimó que la solución más adecuada no era acudir a una sentencia aditiva, sino excluir del ordenamiento jurídico la expresión “en primer grado de consanguinidad”, pues al hacerlo se resuelve la exclusión injustificada de los trabajadores remotos, que asumen cargas de cuidado exclusiva en su hogar, en relación con los niños/as y adolescentes menores de 14 años, personas en condición de discapacidad y adultos mayores con quienes lo vinculan además de la convivencia, lazos de afectos, protección, asistencia, respeto, solidaridad y fraternidad.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia